DELLE

RIFORME DEI COMUNI

NELLO STATO PONTIFICIO

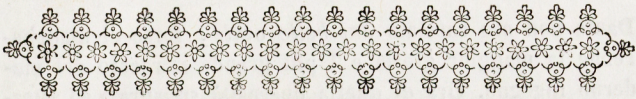
Discorso

DI FILIPPO UGOLINI

BOLOGNA

Presso Marsigli e Rocchi

1847.

(*Estratto dal Giornale romano il Contemporaneo N. 9.*).

I.

Decadenza attuale dello spirito di Patria nei Comuni.

Generazione di forti erano gl'Italiani del medio evo, e le storie di quell'età son piene di opere così vigorose e magnanime da pregiarsene tutto il genere umano. Ma donde trassero gli avi nostri quella tanta forza e grandezza loro? Molte e varie furono le cagioni che mirabilmente allora concorsero a far dell'Italia la prima nazione del Mondo, e renderla madre della moderna civiltà, ma principalissima fra tutte fu certamente l'amore di Municipio che ardeva nei petti italici. Dalle grandi imprese e dalla politica sapienza della Repubblica Amalfitana fino al sacrificio del prode Francesco Ferrucci ed allo spiantamento della libertà fiorentina, le scienze, le lettere, i monumenti, le arti della pace e della guerra, insomma quasi tutte le meraviglie di que' tempi agitati e sublimi, nacquero e crebbero per l'affetto municipale. Anche il parteggiar continuo e le discordie cittadine, donde gli esigli, le confische e le morti, avevano in sè qualche parte di grande; e se

Dante non era cacciato *dal bello ovile*, forse ci mancherebbe la maggior gloria e 'l più grande miracolo del moderno ingegno. Ora di quella operosità smisurata ed altezza di concetti che cosa è rimasto ne' nostri Comuni? Una ripugnanza invincibile ne' migliori cittadini di sobbarcarsi agli uffici della Città: una tiepidezza riprovevole in tutti quelli che costituiscono la rappresentanza del popolo: una difficoltà grandissima nel comporre e radunare i Consigli: un fuggire ogni cosa di peso che tenda al pubblico bene, o sostenerlo svogliatamente: un abbandono de' diritti del Comune, pe' quali tanto fortemente combattevano i padri nostri: un udirsi da molti la minaccia di lasciar la Patria se costretti ad accettare il primo magistrato: non curato, anzi respinto, come sospetto, l' ingegno: rinnovate le triennali elezioni de' consiglieri quasi sempre sui medesimi soggetti, e così formata un' *oligarchia* contraria allo spirito della legge, perpetuando in pochi la facoltà di partecipare all' amministrazione del patrimonio di tutti: ecco il ritratto fedele de' Municipi nostri. E pure i Municipi sono l'elemento dello Stato; anzi sono, col Sovrano, tutto lo Stato.

E questa importanza conobbe la sapienza del Governo: conobbe le leggi attuali aver bisogno di riforma, e la volle; e vi pose sollecitamente la mano. Egli sa, che « i Governi, come dice Niccolò Tommasèo, *si snaturano per voler essere troppo ligi alle forme antiche; giacchè per conservare appunto l' esistenza, conviene di tempo in tempo mutare le forme* »: ed or che tutti i buoni Cittadini, ansiosi ma confidenti, aspettano quanto sarà per determinare Chi ci regge, io toccherò per brevi cenni di un punto solo che sembrami il fondamento di tutti gli altri.

II.

Cause dell' attuale freddezza di amor patrio, e come ravvivarlo.

L' attuale freddezza de' migliori nelle cose che si rapportano al Comune procede certamente dal mancare in essi l' amor del municipio: ma questo amore perchè manca, e come potrebbesi ravvivarlo?

Nelle nostre Repubbliche dell' età di mezzo l' amore alle cose patrie nasceva dalla partecipazione di ognuno agli affari politici: succeduti alle Repubbliche i cento tirannetti, l' amore di Municipio non si estinse, perchè si ebbe la prudenza di mantenere ai Comuni i diritti e privilegi loro; lasciando ad essi la più ampia libertà nelle faccende municipali. Quanto da me si afferma non ha bisogno di prova per chi ha pratica nella storia di quei tempi (*). Il mantenimento dunque delle franchigie muni-

---

(*) Allorchè Castel Durante (ora Urbania) nel 1424 si diede a Guid' Antonio di Montefeltro Conte di Urbino, fra molti altri patti, fermò. « La terra di Durante sarà esente, ed immune da tutte le spese, pesi, e fazioni reali e personali: eccetto che dalle spese del salario del Podestà. Si osserveranno tutti gli ordini, statuti, costituzioni e reformazioni di detta Comune di Durante, *concedendo piena facoltà al Consiglio e Priori che possano mettere le spese o pesi, e possano spendere con piena facoltà nel modo consueto.* La custodia delle porte della terra di Durante si farà di giorno e di notte dagli uomini della medesima. » E questi patti giurarono i successori di Guid'Antonio fino a Francesco Maria II, ultimo Duca di Urbino. Altra bella testimonianza delle libertà municipali porgono i nostri Statuti approvati dal legittimo Principe, ognuno de' quali faceva i Consigli padroni di far tuttociò che al bene de' Cittadini stimavano più vantaggioso: *Consilium plenam habeat facultatem et auctoritatem faciendi, deliberandi, decidendi, reformandi et executioni mandandi, tam super aliis quibuscumque*

cipali e l'indipendenza de' Magistrati e de' Consigli de' Comuni in quasi tutti gli atti loro, tennero vivo fino al termine del passato secolo nel petto de' cittadini l'attaccamento alle cose patrie; sicchè tra noi tu vedi spesso Nobili, domiciliati in paesi anche lontani, abbandonare il domestico tetto, e recarsi ad esercitare per due mesi l'ufficio di Gonfaloniere in altra Città, in cui godevano il Patriziato. Ma questi diritti e privilegi a poco a poco furono menomati, e quelli che ancor rimanevano vennero totalmente distrutti dai regolamenti amministrativi del regno d'Italia; confermati in questa parte dalle successive leggi pontificie. Nè io già qui intendo di fare l'apologia de' privilegi, nè bramo che siano richiamati alla vita. Il privilegio è una grazia: e come sapientemente osserva il Cardinal Pallavicino (*), « *la grazia deroga per ordinario alla legge: il che viene a dire alla regola reputata migliore.* » Nè i privilegi soltanto caddero; ma quella larghezza in cui spaziavano i Municipi negli atti loro, per la quale si credevano ragionevolmente padroni in lor casa, e si nutriva il sentimento della propria dignità, scomparve a poco a poco; a tale che i Municipi nostri strascinaron la vita in ischiavitù di leggi e di regole sempre più ristrettive.

Se l'intera libertà de' Comuni in ogni azion loro è un'utopia; anche il togliere ad essi ogni libertà; il restringerli in cerchio angustissimo; l'immischiarsi dell'autorirà tutelare ne' più piccoli atti; il voler sorreggerli ad ogni passo, riputandoli sempre bambini bisognosi della

---

expensis, *quam super aliis quibuscumque negotiis dicti Comunis.* Il poter fare ordinamenti sulle grasce e giudicare sulle fraudi era antichissimo diritto ne' Magistrati nostri, del che tengo prove irrecusabili, i quali giudicavano anche in appresso sulle cause di danno dato.

(*) St. del Conc. di Trento T. IV.

balia o del pedante; l'avvilupparli nelle pastoie di forme minutissime, inutili e che mostrano la diffidenza e il sospetto; l'usare del diritto di censura in cose di niuna importanza, è un soffocare per forza ogni germe di amor patrio, ogni più nobile sentimento: è un costringerli non a vivere, ma a vegetare. Prima che i Francesi invadessero queste province, ciò che avvenne nel Maggio del 1808, godevano i capi municipali di sufficiente larghezza; giacchè (almeno fra noi) tutta l'ingerenza de' Legati limitavasi ad approvare le tabelle che dicevano di approssimazione, i rendimenti de' conti, i balzelli nuovi, le vendite degli stabili, e a decidere sulle questioni che sorgevano tra i privati ed il pubblico. Ma diffusa anche fra noi dopo il 1808 la mania di tutto *centralizzare*, abbiamo fatti così grandi progressi in tal sistema, e siamo così ben riusciti nello intento, da ridurre ormai il Municipio una vera macchina. Ma le macchine si muovono sempre per impulso esterno e non mai per proprio, e non sentono affetto; da ciò l'avversione de' buoni e degli operosi ai carichi della Patria e la mancanza ne' Municipali di opere generose. Il solo affetto è padre di cose grandi. E questo affetto conviene trovar modo di riaccendere nei Comuni per migliorare la sorte loro e del popolo. E a giungere ad un intento di così grande importanza mi pare che si offrano due mezzi potentissimi: I. Che i Governi pongano ne' Magistrati municipali maggior fiducia. II. Che più gli onorino.

III.

Il Governo deve avere fiducia maggiore nei Magistrati Comunali.

La mancanza di fiducia potè soltanto assoggettare i Comuni alla intera dipendenza da Governatori od Assessori

nella corrispondenza di ufficio, e ad immischiare i medesimi nelle altre parti dell'amministrazione; e tale dipendenza ebbe principio dal Motu proprio 6 Luglio 1816 art. 164. Ogni privata persona può scrivere ad un Cardinal Legato o Delegato; e se le risponde, come vuol cortesia. Ma ciò che è permesso ad ogni Cittadino è disdetto al capo della Città. Se un Gonfaloniere ha bisogno di spedire i suoi atti, di chiedere una grazia, d'informare il suo Superiore, ciò gli è vietato; nè può farlo (tranne il caso di qualche rara eccezione) senza infrangere la legge che gli ordina di dipendere da' Governatori. Nè può egli mai esser certo, se i suoi rapporti sieno fedelmente trasmessi a' Superiori; o se le risposte loro giungano al Municipio sincere, ovvero languide, o guaste, o scomposte come la luce nel prisma. Nè meno sa per quanto tempo dormano nell' Ufficio governativo gli atti del Comune, e le risposte ai medesimi. Alla carica di Gonfaloniere debbono prescegliersi persone appartenenti a famiglie più rispettabili per antichità e possidenze (*). Persone rispettabili son certamente anche i Governatori; ma non tutti alle altre qualità accoppiano gentilezza di nascita ed abbondanza di censo: nè il Governo vi provvede con sufficiente stipendio; sicchè cresce la dispiacenza ne' capi de' Comuni, che sono sempre i maggiorenti nella Città, per la servile dipendenza da loro. Il Magistrato municipale, che per essere senza paga dovrebbe star sopra ad Ufficiali con provvisione, mal volentieri soggiace ad essi: da tutto ciò le gare frequenti, le guerre sorde, le paci infide fra le due Podestà, con esempio deplorabile per la morale e pel bene de' Cittadini. E l'importanza de' Municipi mai non si palesa più chiaramente che nelle pubbliche calamità e nei pericoli. Allora ogni Governo ricorre ad essi, e si racco-

(*) Art. 15 Editto 5 Luglio 1831.

manda e scongiura l'umanità o la fedeltà di chi regge le cose patrie, affinchè o si provveda a' bisogni, o si mantenga ognuno suddito fedele. Il conciliarsi dunque con savie leggi l'amore de' Municipi se torna graditissimo a loro, viene anche utile a chi comanda ; giacchè mal si ricorre nelle calamità e negli sconvolgimenti a quelli di cui prima non si curò la benevolenza, ma che si vollero conculcati.

A guardare però diligentemente nell' Editto 5 Luglio 1831, che è l'attual legge fondamentale sui Comuni, questa dipendenza de' ministri del Municipio da' Governatori per la corrispondenza d'ufficio, non si vede in alcun luogo prescritta; quantunque bene ed accuratamente sieno espresse le attinenze di essi coll' autorità municipale. E quale occasione più opportuna per istabilire questa indipendenza, che agli articoli 12 21 23 del Tit. II, ne' quali s'ordina di trasmettere al Delegato della Provincia i processi verbali de' Consigli e il rendimento de' conti senza mai nominare i Governatori? Anzi all'art. 23 si esclude espressamente la trasmissione col mezzo loro « *Dentro il mese di Febbraio si dovrà esibire al Consiglio, E DA QUESTO, dopo fattone l'esame, trasmettere al Delegato il rendimento de' conti ec.* »; sicchè il liberare i Municipi da una servitù così sgradita sarebbe un conformarsi all'Editto del 5 Luglio 1831, sulla cui base si promisero dal Governo le riforme amministrative.

Rispondo ora alle molte e varie obbiezioni che si pongono avanti da chi tiene la contraria sentenza. E prima di tutto si affaccia la sola difficoltà di coloro i quali adombrano a qualsiasi novità più innocente, dicendo che le cose essendo camminate fin qui, può tirarsi avanti con le stesse leggi. Assai antica è questa sorta di gente. Ma ravvisata avendo la necessità di una riforma la sapienza del Governo, questa sola determinazione debbe essere sufficiente risposta agl' indugiatori.

Altri pongono in campo, che i Comuni sono ritenuti a freno da' Magistrati governativi, sicchè non possano forviare: e che, rotto quest'argine, si spanderebbe sull'amministrazione l'arbitrio, e il dissipamento della sostanza pubblica. Ma si assicurino i timorosi da queste vere o false paure. I Magistrati de' Municipi sono i più ricchi fra i Cittadini loro, e, diceva un grande ingegno dello scorso secolo, i ricchi non rubano. Arroge, che debbono scegliersi *i più specchiati* delle famiglie più rispettabili (art. 15. Ed. 5 Luglio 1831); e poi ogni Cittadino veglia sul pubblico patrimonio, e l'azienda del Comune è ordinata in modo da rendere difficilissima ogni prevaricazione in ufficio, la quale i rendimenti de' conti in fine scoprirebbero. Se poi si ragguagliano fra loro i pericoli di una discreta libertà ai Municipi con quelli gravissimi che ridondano dall'abbassamento e dalla dipendenza loro per cui si estingue ogni amore di patria, ben si vedrà da qual parte penda la bilancia. E qui cade in acconcio, benchè in più stretto senso, una bella sentenza del Tommasèo: Voi volete, egli dice, che ogni franchigia de' popoli sia pericolosa: sta bene. Ma pericoloso è anche il libero arbitrio.

Dicono ancora, che secondo l'art. 109 del Motu proprio di Leone XII dei 21 Decembre 1827 i Governatori non hanno in fine veruna ingerenza negli atti municipali tranne quella d'essere il canale per cui corre la corrispondenza d'ufficio, e di vigilare sulla esecuzione delle leggi amministrative. Ma ponendo da parte essere oltremodo avvilitiva pei Magistrati del popolo una simile dipendenza servile, i Governatori in verità, sotto il pretesto di curare che le leggi sieno adempite, hanno, o si prendono la libertà di intromettersi in tutte le faccende del Municipio. E di questa libertà non legittima ampiamente usarono per lo addietro per volontà o connivenza dei Superiori. I quali volendo in ogni più piccolo affare il parere delle Podestà governative, questo

prevalse per lo più a quello de' Municipi; sui quali non si pose fin qui (convien ripeterlo) sufficiente fiducia. Che se dalla sapienza del Governo si togliesse questa dipendenza, ciò non per tanto i Superiori potrebbero in qualche raro caso, dubbio o difficile, chiedere il voto de' Governatori: i quali, liberati in tal modo dall'obbligo di attendere al gran fascio degli affari amministrativi, onde sono oggi così oppressi, potrebbero volgere l'attenzione allo spaccio delle cose giudiziarie, principal fine della istituzion loro; e queste, distratte come or sono da altre gravissime cure, spesso miseramente son ritardate con danno soprattutto della punitiva giustizia.

Ma (prosieguono i contradditori) dovendosi tener corrispondenza con ogni Comune, si aumenterebbero d'assai le brighe degli uffici di Legazione o Delegazione. Ed io rispondo, che no; giacchè se trattasi di affari che riguardino un solo Comune, tanto è lo scrivere ad esso che al Governatore; e scrivendo al Comune, con ispeditezza assai maggiore sarebbero spacciati; se poi l'affare rapportasi a più Municipi, come nel caso di lettere circolari, essendo queste sempre stampate, tutta la briga si restringe a chi debbe far loro più indirizzi in luogo di un solo. Nè poi sarebbe un gran danno, se per accendere l'animo de' Cittadini all'amore delle cose publiche, volesse necessità che si accrescesse uno Scrittore nelle Segreterie generali.

Vengo coll'ultima obbiezione che pure è di gran peso per molti. Anche sotto il Regno d'Italia (dicono) i Podestà e Sindaci trasmettevano a' Prefetti gli atti loro col mezzo delle Vice-prefetture, come oggi fanno col mezzo de' Governatori. E veramente se quella obbiezione fosse esatta, serebbe meritevole di qualche considerazione. Molta sapienza si contenne nelle leggi amministrative di quel Governo; e tuttora ne rende testimonianza il codice de' Podestà e Sindaci; di cui, trattene alcune cose ora inutili, potrebbesi

far tesoro anche al presente per la compilazione del regolamento (così necessario e desiderato) promesso sedici anni addietro (*)! Or veniamo alla forza dell' obbiezione. Tra un Vice-prefetto e un Governatore corre uno spazio ben grande. E primieramente non è vero, che sempre il primo fosse il mezzo della corrispondenza delle Municipalità coi Prefetti. Molti atti si approvavano da' Vice-prefetti medesimi (**), i quali erano una podestà amministrativa all'opposto de' Governatori, i quali non sono che una podestà giudiziaria. Inoltre i Vice-prefetti pochissimi erano e uomini di gran polso, e tutti occupati in questa parte soltanto di pubblico servigio; sicchè in tutto il dipartimento del Metauro di anime 372,268, che comprendeva la Delegazione di Ancona e la Legazione di Urbino e Pesaro, si ristringeva a cinque soltanto; cioè Urbino, Pesaro, Sinigaglia, Gubbio e Jesi: ed ora quei che tengono le veci di questi cinque sono ventiquattro; tanti essendo i Governatori della Legazione nostra, e di quella di Ancona coi tre Assessori. Vuole in ultimo considerarsi, che di altra indipendenza, di altro splendore e di altre prerogative godevano i Podestà a preferenza delle attuali Magistrature dei Comuni: del che si toccherà in appresso; laonde, posto ancora che le circostanze fossero eguali, non ostante l'addotto esempio per altre ragioni non varrebbe.

IV.

Il Governo deve crescere onore ai Magistrati Comunali.

Ma non basta, a mio avviso, concedere maggior larghezza a' Rappresentanti del popolo, se dal Governo non

(*) Art. 26 del Tit. II. Editto 5 Luglio 1831.

(**) Codice dei Podestà e Sindaci pag. 9 Art. 19.

si onorano. L'onore, secondo Montesquieu, è la base della Monarchia; ma conceduto che ciò non sia vero, come fra gli altri dimostrò il Genovesi, niuno sarà per negare, che se ad una carica come quella della Municipale Magistratura, così piena di triboli e spine, manca quell'onore che deriva dal Principato, non rimane più ad essa veruna attrattiva da movere i Cittadini a sobbarcarvisi. Non l'interesse, essendo un ufficio senza provvisione; e meno assai l'ambizione, potendosi fin qui chiamare il Gonfaloniere, servo de' servi: ciò che fa un ridicolo contrasto con quella pompa, onde nelle comparse pubbliche è circondato. Egli vive in così misera angustia, che secondo i regolamenti di Polizia che sono in vigore fra noi, non può concedere per uno spettacolo qualunque, senza previo permesso, nè meno la sala del suo Palazzo; non può (cosa incredibile e vergognosa!) publicare nella Città capo del Governo un semplice avviso d'asta che non mostri a tutti impresso nella fronte il segno della soggezione, il Visto del Governatore.

Fin dal 1817 un onorevole Magistrato delle Marche invitò i suoi Colleghi a sottoscrivere una petizione al supremo ministro Cardinal Consalvi, nella quale con evidenti ragioni si dimostrava la necessità di togliere dall'abbiezione i Capi dei Comuni ed alzarli a quel grado di cui son meritevoli « A ciò sono interessati, diceva la memoria, il decoro de' Municipi non solo, ma il ravvivamento dello spirito pubblico. Quanto più si ama la Patria: quanto più si ha interesse a volerla nobile e grande, tanto si è maggiormente mortificati a vedere la sua prima Magistratura dipendere da chi senza il salario del Principe sarebbe forse a stipendio di alcuno de' suoi Cittadini. La presidenza a' Consigli, il metodo della corrispondenza, la precedenza in ogni pubblica funzione, la presidenza ai Teatri e ad ogni pubblico spettacolo sono altrettante cocenti umiliazioni pei Magistrati, e in essi per le intere

Comuni ». E più doleva nel 1817 un tale avvilimento, perchè era fresca ancor la memoria di quel lustro, onde sotto il Regno d'Italia esercitavasi l'ufficio di Podestà, in quelle Comuni specialmente dove non risiedevano i Prefetti o Vice-prefetti. Da lui dipendeva la guardia nazionale (1): da lui, come da Presidente, la Congregazione di Carità (2): a lui affidati erano i segreti della Polizia (3), la presidenza a' Teatri e ad ogni pubblico spettacolo. Egli decideva sulle contravvenzioni alle leggi risguardanti le grasce, l'ornato, e le strade, e su tutto ciò che alla polizia municipale si riferiva; quando al presente debbe il tutto da lui sottomettersi al Governatore; il Municipio sedeva nelle funzioni prima del Giudice di pace (4): insomma nel suo Comune niuno al Podestà soprastava; e quel che più monta, splendeva in lui la subalterna rappresentanza del Principe. Da ciò la tanta fedeltà e l'obbedienza esattissima ne' Comuni agli ordini di quel reggimento, avvegnachè invasore e dispotico; nato e sostenuto dal militar dispotismo. Il Governo comunicando parte del suo potere ai Comuni, poneva questi dentro al Governo, e così costringevali a far causa comune con lui.

V.

Speranze di libertà Municipali svegliate dal Regnante Pontefice.

Se dunque tanta simpatia e tanto zelo nella nostra gerarchia amministrativa trovò un reggimento straniero perchè seppe onorare i Magistrati del popolo; quanto non è a sperare che si riaccenda nel petto de' buoni l'amore della terra natale e delle cose cittadine or che si promettono le

---

(1) Codice dei Podestà e Sindaci Art. 53.
(2) Art. 402 e seg. (3) Art. 375. (4) Art. 59.

riforme da un Principe così buono, così magnanimo, così adorato come Pio IX? Già Egli fin da' primordi del glorioso suo regno degnossi di guardare con occhio benigno i suoi fidi Comuni, e mostrò fin d'allora di porre in essi gran parte di sua alta fiducia. E con ragione. Quel Principe, il quale con tanti atti di sublime clemenza mostrò confidare nel popol suo, non può diffidare de' suoi Magistrati, e vorrà certamente onorarli. E onorandoli, non sognino sconvolgimenti e pericoli gl'indugiatori; giacchè ciò non sarebbe un moversi con beninteso e moderato progresso; ma (come si provò chiaramente) un ritornare ancora a' princìpi, cioè alle antiche franchigie municipali. Grandi e liete eran le sorti de' Comuni d'Italia quando le reggevano i Romani Pontefici. Ora i tempi sono cambiati, è vero: ma per noi, nati sotto il dominio della santa Sede, questi tempi ritornano. Dall'altezza del trono, dal Vaticano il Sommo Pio ci chiama tutti a novella vita: espongano i Magistrati con fiducia al Padre e Signore i bisogni loro, e sperino. Sono essi invitati a cooperare con lui alla felicità del suo popolo; si mostrino degni dell'alto invito, e con forte animo lo secondino.

A richiamare dunque l'amore del Municipio sembra opportuno:

I. Una discreta libertà negli atti loro.

II. Liberazione intera dalla dipendenza da' Governatori.

III. Precedenza su di essi del Capo del Municipio nelle funzioni pubbliche.

IV. Concessione ai Magistrati di giudicare nelle contravvenzioni ai regolamenti municipali.

V. Presidenza a' Consigli e ad ogni pubblico spettacolo nei luoghi che non sono capi di Provincia.

VI. Polizia nei luoghi medesimi.

Urbania 8 Febbraio 1847.

IMPRIMATUR

Fr. P. Caj. Feletti O. P. Inq. S. O.

Io. Franc. Magnani Deleg. Archiep.